CONFLICTES DE SOBIRANIA: EL DEBAT A EUROPA

El constitucionalisme deliberatiu al rescat d'entorns democràtics complexos

Alain-G. Gagnon



Manifestacions a favor del "sí" i del "no" al Quebec, durant els mesos previs al referèndum de 1998. Il·lustració: César Cromit

Els debats actuals sobre la sobirania no s'han de limitar a qüestions de legalitat o legitimitat, com sovint sol passar en el terreny de la política. De manera reiterada, hem vist com alguns actors polítics intervenien en nom de la nació majoritària, emparats rere el vel de la legalitat, per minar o intentar desacreditar les reivindicacions de grups minoritaris i nacions minoritàries. La iniciativa liderada per Eusko Ikaskuntza i l'Institut d'Estudis Catalans arriba en un moment crucial, en què diversos països s'enfronten a tensions internes associades a un impuls de la centralització i la simetrització. Sovint els estats unitaris i federals han implementat estratègies similars per respondre a les forces associades a la globalització, fent-les servir com a pretext per manllevar competències que en altres temps s'havien assumit en l'àmbit subestatal.

En aquest breu article, voldria tornar a revisar els termes del debat sobre l'exercici de la sobirania, ressaltar algunes formes de legitimitat i distingir entre autoritat constitucional i moral constitucional. En l'últim fragment del text, qüestionaré la posició de la llei del més fort que es considera acceptable en alguns cercles. Per contrarestar-la, defenso una posició que consisteix a avalar un model republicà liberal que s'alimenta del constitucionalisme

deliberatiu com a camí a seguir per avançar cap a una democràcia justa.

Reformulació dels termes del debat sobre la sobirania

Els actors polítics que actuen en nom i per ordre de l'Estat solen afirmar que tots els individus són iguals davant la llei, que les normes de la llei són inamovibles i que l'Estat ha de garantir la seva integritat territorial contra totes les possibles amenaces, externes i internes. En aquest context, no demostren cap intenció palpable d'adherir-se als principis centrals del constitucionalisme inclosos en les nocions de consentiment polític, continuïtat cultural i jurídica i reciprocitat, nocions que el filòsof polític James Tully havia identificat com a elements fonamentals del constitucionalisme, fa vint-i-cinc anys, en la seva obra titulada *Strange Multiplicity*.

Tenint en compte les transformacions polítiques que s'estan produint per sota i per sobre de l'Estat, seria necessari qüestionar el postulat segons el qual aquest té un monopoli de l'autoritat pública legítima dins d'un conjunt de fronteres predeterminades, ja siguin el resultat d'una guerra, d'un procés de descolonització o, entre diversos escenaris, d'un desig explícit d'agrupar-se com a entitat política única en un moment històric determinat seguint una lògica d'agregació territorial.

> Els actors que debaten sobre integritat territorial se solen centrar en la legalitat i només parlen de manera superficial sobre la noció de legitimitat

Els actors que debaten sobre integritat territorial se solen centrar en la legalitat i només parlen de manera superficial sobre la noció de legitimitat. Aquesta, però, continua sent molt important, ja que és crucial per als administradors estatals tenir el nivell màxim de suport popular per fer efectives les reformes estatals per tal de satisfer les preferències polítiques de les seves comunitats polítiques. Els acords constitucionals i polítics s'han de negociar per no imposar-los i per respectar al màxim el principi de legitimitat.

Quines formes pot adoptar la sobirania per satisfer les necessitats dels ciutadans i de les comunitats polítiques? Fer-se aquesta pregunta és especialment crucial en els països on conviuen diverses nacions. Quan pensem en aquests casos, immediatament ens venen al cap exemples com Bèlgica, Canadà, Espanya i el Regne Unit.

La conciliació de diferents formes de legitimitat

Reinventar-se establint uns nous fonaments polítics seria beneficiós per a les relacions intercomunitàries. Considero que hauríem de substituir la parella legalitat/legitimitat per la parella legitimitat/legitimitat. Si no ho fem, les parts en conflicte continuaran tancant-se en lògiques impossibles de conciliar i transitant camins paral·lels que mai no convergiran.

Repensar el conflicte en termes de legitimitat permet donar veu a tots els possibles actors polítics, en lloc de desqualificar determinats actors o fer-los fora de l'equació política per qualsevol motiu.

Hem de partir de la premissa que les dues parts d'un conflicte polític tenen o poden apel·lar a arguments vàlids per qüestionar, en primer lloc, la justícia en el repartiment del poder; en segon lloc, la igualtat de capacitats de tothom per satisfer les pròpies aspiracions i exercir plenament els propis drets civils, polítics, socials i culturals; i, en tercer lloc, la validesa i la importància de la legitimitat política dels seus homòlegs.

La visió que argumenta que "no hi ha legitimitat més enllà de la legalitat" (Bossacoma Busquets, 2020: 275) no és acceptable, ja que tanca totes les vies democràtiques i consisteix a imposar la força política als socis polítics més febles. És com si un estat, independentment de les preferències polítiques expressades per les seves comunitats polítiques constituents, tingués el dret de ser intolerant amb les diferències culturals, ideològiques i socials. La legalitat no pot exhaurir la legitimitat.

Sobre això, el federalisme fa algunes observacions valuoses. Una constitució federal "es basa en el poder constituent territorial que prioritza l'estatus constitucional, simbòlicament i substancialment, dels seus territoris constituents. És el consentiment d'aquests territoris el que dona a la constitució la seva legitimitat fundacional i continuada, i el que opera dins de la constitució per condicionar fonamentalment el patró d'autoritat de la constitució" (Tierney, 2018).

La font d'autoritat política en un entorn polític multinacional i, per extensió, la força de la seva legitimitat, és la voluntat popular expressada a les institucions polítiques que operen en l'àmbit subestatal i a través del mateix estat. Les aspiracions combinades d'aquestes dues formes de representació donen legitimitat als actors polítics per buscar solucions polítiques i aplicar polítiques públiques.

Diferències entre autoritat constitucional i moral constitucional

Segons alguns estats, la constitució és un document sagrat que, un cop adoptat, ja no es pot modificar. Els portaveus d'aquests estats utilitzen diverses estratègies per soscavar o oposar-se als canvis polítics, definint-los com expressions de deslleialtat cap a l'estat o com contraris a l'interès nacional. El jurista Pau Bossacoma Busquets va descriure això com una clara expressió de *fonamentalisme constitucional* quan va debatre la Sentència 42/2014 del Tribunal Constitucional espanyol, que negava al parlament català el dret a consultar el poble de Catalunya respecte al seu futur polític. "Segons aquest [fonamentalisme constitucional], no hi ha legitimitat més enllà de la legalitat, no hi ha democràcia fora de la constitució […]" (Bossacoma Busquets, 2020: 275).

> Creure que la Constitució és un document sagrat que un cop

> adoptat ja no es pot modificar és una clara expressió de fonamentalisme constitucional

És difícil pensar que el principi de legitimitat es pugui reduir a tan poc. Segons la sentència 42/2014, només una constitució formal pot servir com a proveïdora de legitimitat. Clarament, el fonamentalisme constitucional s'interposa en la construcció d'un constitucionalisme deliberatiu, actua com una camisa de força de la qual és impossible alliberar-se i buida el principi de llibertat de la seva essència.

En aquest context, què hem de fer amb l'exercici de la democràcia, amb l'expressió de la moral constitucional, així com amb els principis constitucionals informals o el conjunt de pròrrogues en curs sobre les quals un país ha establert els seus principis fonamentals per donar un propòsit al seu pacte continuat?

Si examinem l'experiment canadenc a través d'una avaluació del cas de referència del 1998 pel que fa al dret del Quebec a la secessió, queda clar que els socis polítics en un entorn polític democràtic han de complir un seguit de criteris per poder participar al procés polític tenint garanties i tenint la possibilitat d'exposar les seves visions sense pressions indegudes. El Tribunal Suprem del Canadà va identificar quatre principis centrals als quals assignava un valor equiprimordial: el principi federal, el principi democràtic, el constitucionalisme i l'estat de dret i la protecció dels drets de les minories. Cadascun d'aquests principis no podia superar cap dels altres. Calia que es tinguessin en compte simultàniament per prendre decisions justes. Això podia complicar les negociacions entre socis polítics perquè feia que les condicions que s'havien de complir fossin més exigents, però alhora permetia identificar les condicions que s'havien de reunir perquè es poguessin dur a terme reformes constitucionals d'intensitat diversa que arribessin a bon port.

El fonamentalisme constitucional no és una posició acceptable per a un estat en el context d'un entorn polític democràtic complex. Cal donar espai al manteniment i la recerca de deliberacions polítiques, a l'expressió de protesta i resistència, a la possibilitat de rebatre decisions i de dissentir amb mitjans pacífics i democràtics. També podem pensar en la possibilitat de celebrar eleccions o organitzar referèndums per avaluar l'opinió pública i les preferències de la comunitat. Són accions que poden emprendre els estats o els subestats; l'important és que la població consultada tingui tota la informació rellevant i imparcial per prendre una decisió ben fonamentada sense pressions ni intimidacions. La justícia i la transparència són essencials per a l'èxit dels processos democràtics.

En el context canadenc, és fonamental l'obra de James Alexander Corry, que ha encunyat la noció de *moral constitucional* per destacar la importància de tractar tots els socis polítics de les federacions canadenques amb equitat i respecte. Això és el que Corry afirmava sobre les incòmodes relacions Quebec-Canadà:

- *"Les objeccions del Quebec sobre [les prioritats i patrons federals integrats en programes compartits] no han estat la distribució de poders segons les seccions 91 i*

> *92, sinó més aviat el menysteniment per part de les preferències anglocanadenques i el punt de vista de la majoria del que fa el govern federal. És per això que els anglocanadencs han de ser més comprensius sobre com seria ser a la pell dels quebequesos i intentar modificar les seves preferències i perspectives per tenir en compte les preferències i la perspectiva dels quebequesos en moltes qüestions. De fet, necessitem una moral constitucional nova i més escrupolosa"* (Corry, 1978: 8-9).

Aquesta visió subratlla la necessitat de desenvolupar una teoria constitucional normativa (LaSelva, 1996, 2018; Marti, de propera aparició) que no se centri tant en el contingut d'una constitució, sinó en els principis morals sobre els quals se sosté. Samuel LaSelva, al seu text *The Moral Foundations of Canadian Federalism* (1996) i més recentment el seu llibre titulat *Canada and the Ethics of Constitutionalism: Identity, Destiny, and Constitutional Faith* (2018) destaca les condicions en què una democràcia persistiria i prosperaria. En cap moment d'aquests dos tractats se suggereix que l'estat de dret pugui superar el principi democràtic o federal o l'ètica del constitucionalisme. Més aviat, remarca la importància de mantenir la negociació i tenir en compte les necessitats i desitjos de tots els socis d'una democràcia (federal) (Burgess i Gagnon, 2012). LaSelva continua argumentant que el Canadà ha tingut èxit en establir el seu propi model de governança, diferent dels Estats Units i el Regne Unit. Llegint entre línies, de l'anàlisi de LaSelva podem deduir que el que explica l'èxit global del Canadà a l'hora d'actualitzar el seu pacte constitucional és el desenvolupament gradual d'una ètica del constitucionalisme disposada a acceptar una profunda diversitat i a escoltar l'oposició. En altres paraules, l'ètica del constitucionalisme dona legitimitat a l'ordre polític.

La llei del més fort, un xoc ineludible en la democràcia deliberativa

En algunes democràcies, el debat s'ha desaconsellat o fins i tot denunciat, i ha estat acusat d'augmentar l'oposició contra l'Estat. A més, els líders polítics i els portaveus de la societat civil que defensen el debat han estat definits com a renegats, impostors o rebels que persegueixen aspiracions egocèntriques. Com si el debat, la protesta i la disconformitat no poguessin ser positius per a un país. A *El poder de la identidad*, Manuel Castells destaca el valor de les identitats de resistència dins els moviments feministes i els projectes nacionalistes liberals que s'han organitzat per resistir el poder utilitzat per les forces polítiques dominants.

En alguns països, hom podria lamentar-se i enyorar els temps en què l'autoritat política se sostenia en el suport de tots els socis constitucionals. En una situació de consens com aquesta, l'autoritat legal té molt més fàcil reunir suport polític i adherir-se als objectius generals del país (Kelsen: 1945).

> En algunes democràcies, el debat s'ha desaconsellat o fins i tot denunciat, i els líders que el defensaven han estat definits com a

> renegats, impostors o rebels que persegueixen aspiracions egocèntriques; com si el debat, la protesta i la disconformitat no poguessin ser positius per a un país

El que hem vist en el cas d'Espanya és que els llaços de confiança entre les nacionalitats històriques i l'Estat s'han anat tensant amb els anys. En bona part, això es deu a un procés polític que s'allunya dels principis d'una democràcia deliberativa i que vol sotmetre les nacions minoritàries a una cultura basada en la llei del més fort. En aquest context, la coacció té prioritat sobre l'harmonia i la legitimació social i elimina del procés polític exactament allò que Jürgen Habermas havia anomenat "la força no forçada del millor argument" (Habermas, 1998: 37). En resum, la democràcia va més enllà de l'elecció de representants parlamentaris i del compliment del principi de la majoria.

La resistència i les discussions són components essencials d'una democràcia sana. L'obra de Philip Pettit és reveladora pel que fa a la naturalesa del procés democràtic liberal (republicà). Pettit insisteix en la necessitat d'afirmar una sèrie d'elements que es reforcen mútuament, com son la responsabilitat, la transparència, el desacord ben fonamentat, l'equitat, la imparcialitat i el compromís cívic (Pettit, 2012: 215-228). A més, Pettit també afirma que consolidar una "cultura resistiva" (*resistive culture*) és essencial per a una democràcia (republicana) sana (Pettit, 2012: 219) que funcioni d'acord amb els elements anteriors.

Conclusions: què n'hem de fer d'aquestes consideracions teòriques i normatives respecte als conflictes territorials de sobirania?

Les democràcies contemporànies necessiten noves característiques i procediments que contribueixin a donar veu a la resta de grups rellevants en lloc d'intentar silenciar-los. El pluralisme ha de substituir el monisme. En escrits recents, he formulat la hipòtesi que la sobirania hauria de ser relacional més que monolítica (Simpson, 2014). Les Primeres Nacions del Canadà ens han fet aprendre aquesta lliçó a través d'una mobilització continuada a favor d'un sistema federal que estigui en sintonia amb totes les comunitats que ocupen i comparteixen el territori.

Per redefinir les democràcies, és fonamental distingir entre els objectius que persegueixen els socis polítics. En les societats dividides, els representants de la nació majoritària tendeixen a imposar i mantenir la seva sobirania sobre la resta de components, la qual cosa sovint condueix a tractaments injustos i a l'ús de mesures coaccionadores. Les nacions minoritàries generalment aspiren a adquirir un cert control de la sobirania per assolir l'emancipació cultural, econòmica, institucional i política de la seva comunitat política.

Abans d'acabar, voldria fer un apunt sobre el dret a decidir que ha adquirit cert

protagonisme tant a Catalunya com al País Basc durant la darrera dècada. El dret a decidir té unes característiques pròpies. Per exemple, sembla que no desafia ni soscava la legitimitat territorial d'un estat existent, sempre que aquest mantingui obertes les vies constitucionals, permeti a les seves unitats constituents consultar la seva població i no amenaci els seus estats membres. Com a conseqüència, el dret a decidir augmenta i enforteix les relacions entre el *demoi* constituent i l'estat (Lopez, 2014; Bengoetxea, 2020).

En resum, considero que un codi de bones pràctiques, com el que proposa la iniciativa conjunta d'Eusko Ikaskuntza i l'Institut d'Estudis Catalans en el context d'entorns polítics democràtics complexos, instaria a assolir els sis objectius següents:

- Fomentar iniciatives polítiques de baix a dalt en lloc de dalt a baix.
- Buscar un equilibri entre la norma compartida i l'autogovern.
- Promoure la reciprocitat més que la uniformitat.
- Implementar el pluralisme nacional en lloc del nacionalisme estatal.
- Advocar per la sobirania relacional en lloc d'una sacrosanta sobirania monista.
- Acabar amb el fonamentalisme constitucional a favor del constitucionalisme deliberatiu.

Si els entorns polítics democràtics complexos avancen cap a l'assoliment d'aquests sis objectius en sintonia, podem pensar que el principi democràtic arrelarà encara més i que els estats guanyaran tant en estabilitat política com en autoritat legítima.

BIBLIOGRAFIA

- Bengoetxea, Joxerramon, "El *demos* como Grundnorm. Autodeterminación, derecho a decidir y constitución democrática," a *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, octubre del 2020 – març del 2021, p. 459-471.

- Bossacoma Busquets, *Pau, Justícia i legalitat de l'autodeterminació nacional i la secessió: Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2015.

- Burgess, Michael i Alain-G. Gagnon (ed.), *Democràcies federals*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2013.

- Sentència 42/2014 del Tribunal Constitucional d'Espanya.

- Castells, Manuel, *El poder de la identidad*, 3a edició, Madrid, Siglo XXI, 2001.

- Corry, James Alexander "The Political Uses of a Constitution" a *The Constitution and the Future of Canada*, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, Toronto, Richard de Boo, 1978, 1-15.

- Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.

- Kelsen, Hans, *The General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945.

- LaSelva, Samuel, V. (1996) *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.

- LaSelva, Samuel, V. (2018) *Canada and the Ethics of Constitutionalism: Identity, Destiny, and Constitutional Faith*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.

- Marti, José Luis (propera aparició) "The Right to Protest and Contestation in a Deliberative Democracy" a Martin Belov (ed.), *Peace, Discontent and Constitutional Law: Challenges to Constitutional Order*, Routledge (en revisió).

- Simpson, Audra (2014) *Mohawk Interruptus: Political Life across the Borders of Settler States*, Durham, Duke University Press.

- Tierney, Stephen, “Courts in Federal Systems: Consolidating or Subverting the Federal Idea”, conferència presentada al taller internacional *Defensive Federalism. How Self-government can be Protected from ‘the Tyranny of the Majority?* Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, 29 de novembre del 2019.

- Tully, James, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.



Alain-G. Gagnon

Alain-G. Gagnon és titular de la Càtedra d'Investigació del Canadà sobre Estudis quebequesos i Canadencs, director del Centre de Recerca Interdisciplinari sobre la Diversitat del Quebec i catedràtic del Departament de Ciència Política de la Universitat del Quebec, a Mont-real. També és membre i director fundador del Grup d'investigació sobre la Societats Plurinacionals i del Projecte Internacional canadenc sobre Etnicitat i Governança Democràtica. Ha impartit docència a les universitats de Queen's, Carleton i McGill, i ha sigut professor convidat a l'Institut d'Estudis Polítics de Bordeus, a la Universitat Autònoma de Barcelona i a la Universitat Pompeu Fabra. És autor de més de 60 obres, a més d'un centenar d'articles científics, i ha intervingut en més de 200 conferències arreu del món. Els seus treballs, centrats en els àmbits de recerca dels partits polítics, la identitat, la diversitat, el federalisme i les democràcies plurinacionals, han estat traduïts a una desena d'idiomes. L'any 2007 va ser guardonat amb el Premi Marcel-Vincent en Ciències Socials, atorgat per l'Associació francocanadenca per a l'avenç de les ciències (ACFAS).